Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

30 079 VMBO

Nr. 62 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 augustus 2015

Met deze brief presenteer ik u het rapport *Monitor toelatingsbeleid vmbo-havo, tweede meting 2014–2015*[1]. Het rapport schetst hoe scholen voor voortgezet onderwijs (vo) omgaan met de toelatingscode vmbo-havo. Die toelatingscode is in het najaar van 2011 door de VO-raad en scholen opgesteld om leerlingen eenduidige en transparante toelatingseisen te bieden voor de doorstroom vanuit de gemengde en theoretische leerwegen van het vmbo naar het havo.[2] Het rapport is een vervolg op de nulmeting uit 2012 en is door onderzoeksbureau Oberon opgesteld in opdracht van de VO-raad.[3] Ik zend daarom ook het advies van de VO-raad mee, zijnde hun reactie op dit rapport[4]. Met het toezenden van deze onderzoeksresultaten kom ik de toezegging na die ik deed tijdens het algemeen overleg over het vmbo op 13 mei 2014.[5] De eerste resultaten zijn positief. De meeste scholen houden zich aan de code. Bovendien levert de code geen belemmering op voor de doorstroom.

U ontvangt van mij, rond het uitbrengen van het Onderwijsverslag 2014–2015, ook een analyse van de oorzaken achter de afnemende doorstroom in het voortgezet onderwijs. Om die analyse was gevraagd in de motie-Ypma c.s. van 10 juni 2015.[6]

Leeswijzer

In deze brief start ik met de belangrijkste bevindingen van het rapport (paragraaf 1). Vervolgens schets ik een aantal ontwikkelingen dat van

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] Kamerstuk 30 079, nr. 33.
[3] Kamerstuk 30 079, nr. 38; zie ook website VO-raad, http://www.vo-raad.nl/userfiles/bestanden/VMBO-HAVO/rapport-toelatingscode-vmbo-havo-dig-versie.pdf.
[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[5] Handelingen II 2013/14, nr. 81, item 11
[6] Kamerstuk 34 200 VII, nr. 9.

kst-30079-62
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

invloed is op stapelen en doorstromen in het voortgezet onderwijs (paragraaf 2). Daarna ga ik uitgebreider in op de onderzoeksresultaten (paragraaf 3) en geef ik mijn reactie hierop (paragraaf 4).

1. Belangrijkste bevindingen

Hieronder vindt u de belangrijkste bevindingen van het rapport en mijn reactie.

a. Code belemmert doorstroming niet

Een belangrijke bevinding uit de monitor is dat de toelatingscode vmbo-havo niet de oorzaak is voor de dalende doorstroom in het vo. De toelatingscode biedt leerlingen, ouders, vmbo- en havoscholen handvatten om de overstap van het vmbo naar het havo voor te bereiden. De afname van het aantal stapelende leerlingen in het vo lijkt veroorzaakt te worden door de combinatie van ontwikkelingen (zie paragraaf 2).

b. Meeste scholen houden zich aan de code

De onderzoekers concluderen dat de meeste havoscholen zich aan de toelatingscode houden. De scholen voeren in een vroegtijdig stadium toelatingsgesprekken met potentiële stapelaars. Ze hanteren dezelfde regels voor het doubleren van leerlingen uit het vmbo als voor leerlingen uit havo-3. Ook stelt een ruime meerderheid van de havoscholen maximaal een 6,8 als gemiddeld examencijfer als toelatingsvoorwaarde.

Het is positief dat de toelatingscode vmbo-havo tot uniformiteit heeft geleid. In 2011–2012 constateerde de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) nog grote verschillen in de toelatingseisen tot het havo. Gelukkig is dat nu anders. In plaats van uiteenlopende, schooleigen toelatingseisen zijn er nu eenduidige, landelijke toelatingscriteria. Dat betekent dat jongeren, hun ouders en de aanleverende vmbo-scholen tijdig weten waar ze zich op moeten richten om een goed voorbereide overstap naar het havo te kunnen maken. De monitor laat zien dat potentiële vmbo-stapelaars tegenwoordig door de inspanningen van zowel vmbo- als havoscholen beter voorbereid worden op het havo.

2. Stapelen en doorstromen: vier ontwikkelingen

Dat de doorstroom in het vo daalt, heeft te maken met verschillende ontwikkelingen waarvan ik de vier belangrijkste in deze paragraaf bespreek. Deze ontwikkelingen lijken meer bepalend voor de afname van de doorstroom dan de toelatingscode. Die werd immers pas in 2012 ingevoerd en de doorstroom neemt al af sinds 2009. De inspectie zal het komende jaar verder onderzoek doen naar de afvlakkende doorstroom naar hogere opleidingen.[7]

Sinds de invoering van de leerwegen in het vmbo en de Tweede Fase in het havo en vwo eind jaren negentig, zijn de volgende vier ontwikkelingen van invloed op het stapelen en doorstromen in het voortgezet onderwijs:

1) Afschaffen van wettelijke toelatingseisen

Bij de start van het vmbo in 1999 golden scherpe wettelijke eisen om te kunnen doorstromen naar het havo. Stapelen was alleen weggelegd voor leerlingen met een vmbo-diploma in de theoretische leerweg. Naast het diploma moesten de leerlingen eindexamen gedaan hebben in wiskunde

[7] Kamerstuk 34 200 VIII, nr. 9.

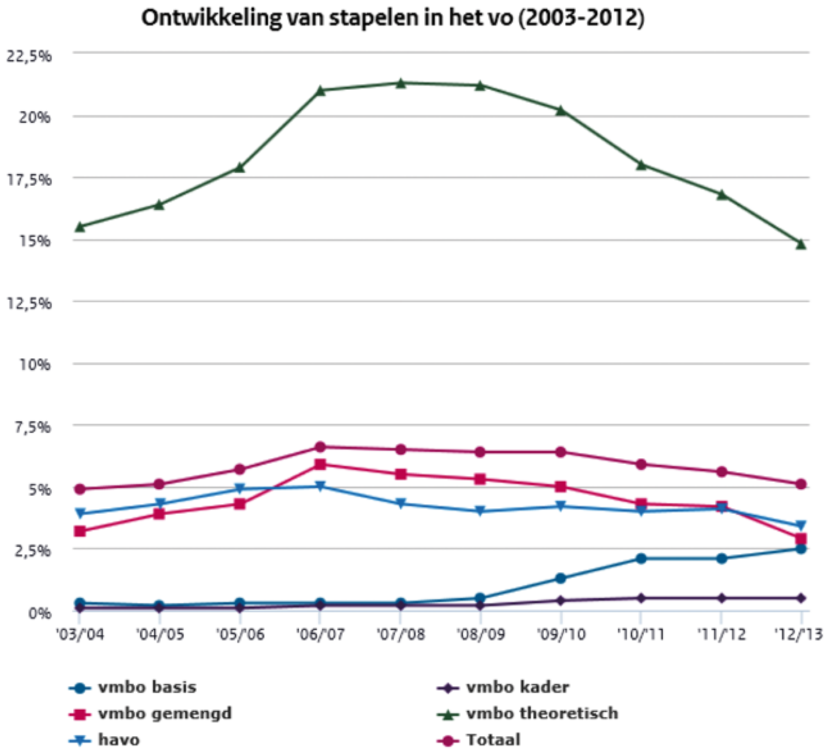
en Duits of Frans om toelaatbaar te zijn tot het havo. Koos de leerling voor het havoprofiel Natuur en Techniek, dan moest hij eveneens eindexamen gedaan hebben in natuur- en scheikunde 1 (nask1). Koos hij voor het havoprofiel Natuur en Gezondheid dan gold als aanvullende exameneis nask1 of biologie.

Sinds 2003 zijn alle wettelijke minimumeisen gefaseerd weggenomen, zodat leerlingen met individuele bijspijkerprogramma's succesvol konden overstappen naar het havo.[8] De aanvullende vakkenpakketeisen zijn geschrapt. Ook leerlingen met een diploma in de gemengde leerweg zijn inmiddels toelaatbaar tot het havo. Bovendien is de maximale verblijfsduur in het vmbo geschrapt, waardoor het mogelijk is geworden om vmbo-diploma's te stapelen.[9] Hiermee is een stapelroute ontstaan van de vmbo basisberoepsgerichte leerweg tot en met mbo-4. Alle vmbo-leerlingen zijn *toelaatbaar* tot het havo. Het vmbo-diploma biedt echter geen *toelatingsrecht* tot het havo.[10]

2) Vmbo-stapelaars zijn kwantitatief en kwalitatief succesvol

Jaarlijks stapelt ongeveer 5 procent van alle leerlingen in het vo (zie grafiek 1).[11]

Grafiek 1: Ontwikkeling van stapelen in het vo (2003–2012)[1]



[1] http://www.onderwijsincijfers.nl.

---

[8] Kamerstuk 24 578, nr. 45.

[9] Kamerstuk 30 079, nr. 19; *Zakboek vmbo 2002* (Vmbo projectorganisatie, Den Haag 2002) 45–47.

[10] Dit geldt niet specifiek voor het havo, maar voor alle schoolsoorten in het voortgezet onderwijs. Leerlingen kunnen tussentijds overstappen naar een hogere schoolsoort. Een havodiploma biedt echter geen toelatingsrecht tot het vwo. Dat oordeel is aan het bevoegd gezag van de betreffende school.

[11] De grafiek geeft per schooltype het percentage leerlingen van die leerweg of schoolsoort weer dat stapelt.

Binnen het vo bestaan echter grote verschillen. De overstap vanuit de theoretische leerweg (vmbo-tl) naar het havo is de meest voorkomende stapelroute (bijna 15 procent in 2012–2013). Daarnaast wordt er ook relatief vaak gestapeld van vmbo-gl naar het havo en van het havo naar het vwo (3–4 procent in 2012–2013). Er is zelfs een klein percentage vmbo-kaderleerlingen dat via de gemengde of theoretische leerweg doorstroomt naar het havo.

De overgrote meerderheid van de stapelaars uit het vmbo-tl behaalt een havodiploma (70 procent). Dit aantal is door de jaren heen redelijk stabiel. Van deze stapelaars behaalt 1 procent zelfs een vwo-diploma. Het rendement van deze stapelende vmbo-leerlingen ligt niet ver onder dat van de leerlingen die direct in het havo instromen (80 procent). Verder valt het op dat de vmbo-tl-stapelaars die een havo- of vwo-diploma behaalden, gemiddeld een hoger eindexamencijfer op het vmbo-tl examen hadden dan de stapelaars die geen havo- of vwo-diploma behaalden.[12]

In de jaren direct na de invoering van de Tweede Fase groeide het aantal stapelaars snel.[13] Sinds 2009 neemt de doorstroom naar een hoger niveau in het voortgezet onderwijs af.[14] Met name de route van vmbo(gl/tl) naar havo: van 18 procent in 2010, naar 13 procent in 2013 (zie grafiek 1). Desondanks blijft de groep vmbo(gl/tl)-havo de grootste categorie stapelaars binnen het vo.

3) Meer instroom in hogere schoolsoorten

Het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs is de afgelopen jaren gestaag gegroeid (zie tabel 1).

Tabel 1: Leerlingen in het vo per onderwijssoort (2009–2014) (aantal x 1.000)[1]

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totaal vo (OCW)	**902,0**	**908,0**	**917,6**	**929,1**	**940,4**	**950.7**
Totaal vo excl. zorg (OCW)	**789,8**	**795,1**	**803,1**	**811,6**	**821,5**	**831,4**
vo 1/2	320,6	326,7	332,8	338,2	342,5	344,3
vmbo bl 3/4	15,6	14,3	13,6	13,3	13,2	13,2
vmbo kl 3/4	37,7	36,7	36,9	37,3	38,0	38,5
vmbo gl 3/4	19,9	19,9	20,7	21,7	22,2	22,8
vmbo tl 3/4	74,0	73,7	75,1	78,2	80,9	83,0
havo 3/4/5	149,4	151,2	152,2	153,7	156,8	159,8
vwo 3/4/5/6	163,7	164,7	163,5	161,8	161,5	163,7

[1] http://www.onderwijsincijfers.nl en Kerncijfers 2009-2013, tabel 4.4.

Opvallend is echter dat niet alle schoolsoorten in gelijke mate groeien. Vooral het aantal leerlingen in havo en vwo neemt toe, terwijl de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo slinkt. Leerlingen stromen vanuit het basisonderwijs rechtstreeks in hogere schoolsoorten in.[15] De inspectie constateerde recentelijk dat vo-scholen leerlingen steeds nauwkeuriger plaatsen op het onderwijsniveau dat bij hen past.[16] De

[12] Idem.
[13] Ministerie van OCW, Referentieraming 2015 (2015) p.28.
[14] Alleen de doorstroom van de vmbo basisberoepsgerichte leerweg naar de kaderberoepsgerichte leerweg en in mindere mate van de kaderberoepsgerichte leerweg naar de theoretische leerweg, neemt nog toe. Deze groei wordt veroorzaakt doordat het sinds 2010 mogelijk is om twee vmbo-diploma's te behalen en sinds 2012 de maximale verblijfsduur in het vmbo afgeschaft is.
[15] Ministerie van OCW, Referentieraming 2014, p. 25.
[16] Inspectie van het Onderwijs, De Staat van het onderwijs. Hoofdlijnen uit het Onderwijsverslag 2013/2014 (2015).

geïnterviewde scholen geven aan dat de leerlingen die in het verleden na het behalen van het vmbo-diploma doorstroomden naar het havo, inmiddels rechtstreeks het havo instromen. Het aantal potentiële havistenvanuit het vmbo zou hierdoor kleiner zijn. De nieuwe *Wet eindtoetsing po*, die bepaalt dat het advies van de basisschool leidend is voor de toelating in het vo, zal hier mogelijk verder aan bijdragen. Daarnaast stimuleert de inspectie met behulp van het nieuwe model leerresultaten in het voortgezet onderwijs het bieden van kansen.[17]

4) Hogere kwaliteitseisen

Er worden steeds hogere kwaliteitseisen gesteld aan leerlingen in het vo. Voorbeelden zijn de verzwaring van de slaag-zakregeling en de invoering van de referentieniveaus voor taal en rekenen, inclusief de rekentoets.

Tegen de achtergrond van de hierboven geschetste ontwikkelingen in het vo, ga ik hieronder kort in op de belangrijkste resultaten uit de *Monitor toelatingsbeleid vmbo-havo, tweede meting 2014–2015.* Vervolgens geef ik mijn reactie op deze resultaten.

3. Resultaten van de tweede toelatingsmonitor

Achtergrond

Rond 2010 waren er veel en uiteenlopende toelatingseisen voor het havo. Dit kon van school tot school sterk verschillen. Dat leverde onduidelijkheid bij leerlingen, ouders en aanleverende vmbo-scholen. Om voor duidelijkheid te zorgen, hebben de VO-raad en scholen in 2012 de *Toelatingscode vmbo-havo* ingesteld.[18] Deze toelatingscode omvat de volgende afspraken over de toelatingseisen die havoscholen aan gediplomeerde vmbo(gl/tl)-leerlingen mogen stellen:
- Havoscholen die toelatingseisen stellen, voeren in een vroegtijdig stadium een toelatingsgesprek met de potentiële leerling.
- Havoscholen betrekken altijd het advies van de vmbo-school in hun oordeel. Indien dit afwijkt van het advies van de havoschool wordt met de vmbo-school overlegd.
- Havoscholen stellen maximaal een 6,8 als eis aan het gemiddeld eindexamencijfer van leerlingen.
- Havoscholen hanteren dezelfde regels over doubleren voor leerlingen afkomstig uit het vmbo als voor leerlingen afkomstig uit havo 3.
- Scholen zijn terughoudend in het stellen van toelatingseisen. Het bieden van kansen aan leerlingen staat voorop.

Onderzoeksresultaten

De belangrijkste uitkomsten uit het rapport *Monitor toelatingsbeleid vmbo-havo, tweede meting 2014–2015* zijn:

1) De meeste scholen houden zich aan de toelatingscode

Twee jaar na invoering van de toelatingscode vmbo-havo houden de meeste havoscholen zich aan de code. Deze scholen voeren in een vroegtijdig stadium een toelatingsgesprek met de potentiële havoleerling (89 procent). Het advies van de toeleverende vmbo-school wordt betrokken bij het oordeel om een leerling toe te laten (91 procent) en bij een afwijkende mening gaat de havoschool in overleg met de toeleve-

---

[17] Zie de brief Nieuw model leerresultaten voortgezet onderwijs (25 juni 2015); Kamerstuk 31 289, nr. 246.
[18] Kamerstuk 30 079, nr. 33, bijlage.

rende vmbo-school (85 procent). Daarnaast stelt een ruime meerderheid van de scholen maximaal een 6,8 als gemiddeld eindexamencijfer (82 procent) en hanteren ze dezelfde regels omtrent doubleren voor leerlingen afkomstig uit het vmbo als voor leerlingen afkomstig uit havo-3 (69 procent). Ook wordt hetzelfde toelatingsbeleid gehanteerd voor vmbo-gediplomeerden van de eigen school en de leerlingen afkomstig van een andere vmbo-school (83 procent).

2) Potentiële stapelaars hebben vaker te maken met toelatingsvoorwaarden

De onderzoekers constateren ook dat vmbo(gl/tl)-gediplomeerden die de overstap willen maken, vaker te maken hebben met toelatingsvoorwaarden dan in 2012. Als verklaring noemen scholen de verscherping van de kwaliteitseisen voor de eindexamens en de introductie van de rekentoets voor havoleerlingen. Ook besteden scholen in de toelatingsgesprekken in toenemende mate aandacht aan zaken als motivatie, houding en laten zien dat de potentiële leerling het havo aankan. Scholen kijken verder dan alleen een cijfergemiddelde van 6,8 om overstappers in spe een reële kans te bieden. Scholen die bijvoorbeeld in 2012 een (nagenoeg) drempelloos toegangsbeleid voerden, merkten dat deze leerlingen het eenvoudigweg niet redden op het havo. Door de toelatingscode vmbo-havo te hanteren, zijn hun leerlingen beter toegerust op het havo en meer gemotiveerd dan voorheen.

3) Potentiële stapelaars worden beter voorbereid op het havo

Tegelijkertijd laat de monitor zien dat potentiële vmbo-stapelaars tegenwoordig beter voorbereid worden op het havo. De introductie van de toelatingscode heeft bijgedragen aan een toenemende inzet vanuit zowel vmbo- als havoscholen om de stapelaars in spe zo goed mogelijk voor te bereiden op de overstap naar het havo. Scholen spannen zich gezamenlijk steeds meer in om de aansluiting tussen vmbo en havo te verbeteren. Zo zijn er havoscholen die vmbo-gediplomeerden laten deelnemen aan een zomerschool of in speciale klassen plaatsen. Scholen met zowel een vmbo- als een havo-afdeling geven «eigen» leerlingen speciale begeleiding of zij laten hen nog op het vmbo een aansluitingsmodule volgen. Recentelijk bepleitte de Onderwijsraad in *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap* ook het gebruik van de toelatingscode en opstroomklassen om de overstap te bevorderen.[19] Dergelijke voorzieningen verhogen de kans op een succesvolle afronding van het havo.

4) De toelatingscode heeft geleid tot duidelijkheid en uniformiteit in het beleid

Sinds de invoering van de code overleggen scholen op regionaal niveau over de overgang van vmbo naar havo. Een flink aantal havoscholen dat vóór de invoering van de toelatingscode aanzienlijke eisen aan de toelating stelde, heeft deze eisen versoepeld. Een aantal scholen dat voorheen een meer drempelloos overgangsbeleid hanteerde, heeft het beleid conform de code bijgesteld.

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot uniformiteit en duidelijkheid in het toelatingsbeleid en minder discussie over de toelating van potentiële stapelaars. Daarnaast is met de introductie van de toelatingscode duidelijker geworden welke eisen bijdragen aan het verhogen van de kans op een succesvolle afronding van het havo. Omdat nu duidelijker is aan welke voorwaarden de vmbo-gediplomeerden moeten voldoen, is het

---

[19] Kamerstuk 30 079, nr. 60.

voor havoscholen sneller duidelijk of het havo de meest passende plek is voor de vmbo-leerling. Scholen zijn dan ook positief over de toelatingscode vmbo-havo. Ook heb ik de afgelopen jaren geen signalen ontvangen van leerlingen of hun ouders over onduidelijkheid omtrent toelatingsbeleid of -proces.

4. Een gefundeerde keuze

De kernvraag bij alle doorstroom tussen (en binnen) onderwijssectoren is wat de meest passende plek is voor een individuele leerling. Bij de doorstroom van vmbo naar havo is dit eveneens de vraag. Is het havo daadwerkelijk de meest passende plek voor desbetreffende individuele vmbo(gl/tl)-gediplomeerde om het beste uit zichzelf te halen, of is een mbo 4-opleiding met een duidelijk arbeidsmarkt- perspectief het meest geschikt voor deze jongere?

Realistische beroepsbeelden, zicht op actuele ontwikkelingen en toekomstige mogelijkheden op de arbeidsmarkt zijn onmisbaar bij het maken van bewuste keuzes rondom de schoolloopbaan. Dit geldt in het bijzonder voor leerlingen uit de gemengde en theoretische leerwegen omdat zij zowel naar het havo als het mbo kunnen doorstromen.
Steeds meer vmbo-scholen zetten in op structurele loopbaanoriëntatie en – begeleiding (lob), zoals het M-techprogramma, *Vmbo on Stage*, de Vmbo-carrousel of mbo-meeloopdagen om hun gl- en tl-leerlingen een gefundeerde vervolgkeuze te laten maken. Door middel van dergelijke lob-activiteiten worden jongeren zorgvuldiger voorbereid op hun studiekeuze naar het havo of mbo.[20] De scholen die hebben deelgenomen aan de monitor geven bijvoorbeeld aan dat hun vmbo-leerlingen na lob-gesprekken vaker een bewuste keuze maken voor het mbo.

Afsluitend

Elke jongere heeft eigen talenten, een eigen leerstijl en motivatie en verdient een onderwijsroute die het beste bij hem past. Voor de meeste vmbo(gl/tl)-gediplomeerden betekent dit een vervolgopleiding in het mbo, voor anderen een vervolgopleiding in het havo. Het Nederlandse onderwijssysteem biedt ruime mogelijkheden om onderwijsroutes flexibel te programmeren. Zo krijgen jongeren, waaronder «laatbloeiers», een kans om het beste uit zichzelf te halen en diploma's te stapelen. In het kader van het Sectorakkoord VO inventariseer ik de behoefte aan meer flexibiliteit in het voortgezet onderwijs. Ik informeer u over deze inventarisatie na het zomerreces.[21]

Een goede en tijdige begeleiding in het keuzeproces rondom de schoolloopbaan is een eerste stap om erachter te komen welke onderwijsroute past bij de individuele vmbo(gl/tl)-leerling. Daarom heb ik lob als verplicht onderdeel opgenomen in de nieuwe beroepsgerichte examenprogramma's. Een tweede relevante factor is duidelijkheid en transparantie over toelatingsvoorwaarden tot het havo -en tijdige communicatie hierover- opdat alle betrokkenen (leerlingen, ouders, én vmbo-scholen) in een vroegtijdig stadium weten waar ze aan toe zijn. Bovendien verdient de stapelaar in spe het om te weten of hij een reële kans van slagen heeft op het havo. De toelatingscode levert hier een belangrijke bijdrage aan.

---

[20] In het kader van de vernieuwing van het vmbo hebben SLO en SPV een lob-handreiking voor scholen ontwikkeld. Succesvolle initiatieven, zoals Vmbo on Stage, hebben hierin een plaats gekregen. Hiermee is invulling gegeven aan de motie Straus (Kamerstuk 30 079, nr. 56).
[21] Kamerstuk 31 289, nr. 238.

Het is nog te vroeg om vast te stellen wat de effecten zijn van de toelatingscode op de doorstroomcijfers en het studiesucces op het havo. De leerlingen die in schooljaar 2013–2014 vmbo-examen deden en doorstroomden naar het havo doen niet eerder dan schooljaar 2015–2016 eindexamen havo. De tussenresultaten zijn positief; de meeste scholen houden zich aan de code en de code levert geen belemmering op voor de doorstroom. De Onderwijsraad heeft zich positief uitgelaten over het gebruik van de toelatingscode. Ik sluit mij daarbij aan. Ik zie dan ook geen aanleiding om jongeren met een vmbo(gl/tl)-diploma generiek doorstroomrecht te geven naar havo-4.[22] Diplomastapelen kan een belangrijke rol spelen bij het ontwikkelen van talenten, maar is geen doel op zich.

Ik blijf de ontwikkelingen rondom de overstap vmbo-havo nauwlettend volgen. Ik heb dan ook met de VO-raad afgesproken om het toelatingsbeleid en het gebruik van de toelatingscode te blijven monitoren. Ik stuur u in 2016 de derde en laatste monitor toe.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

[22] Motie van het lid Klaver (13 mei 2014), Kamerstuk 30 079, nr. 46.